調查結果與工作成果

行政失當的主要類別

6.1 在本報告年度內，本署終結的大部分投訴個案都是指某些機構「出錯、決定或意見錯誤」(31.2%)，其次是「不按程序辦事或延誤」(10.2%)。換句話說，市民認為這些都是最常見的行政失當類別。然而，在本署進行全面調查[1]後認為投訴成立或部分成立的個案，則主要是「不按程序辦事或延誤」，以及「辦事疏忽、有缺失遺漏的情況」，詳情表列如下：

圖表 6.1

確定的指稱事項／行政失當的性質	在所有終結的個案中所佔的百分比@	在所有認為成立的行政失當中所佔的百分比#
出錯、決定或意見錯誤	31.20%	14.90%
不按程序辦事、延誤	10.20%	21.30%
沒有就投訴作出回應	6.90%	2.10%
職員態度欠佳	6.40%	6.40%
辦事疏忽、有缺失遺漏的情況	6.00%	21.30%
處事不公、厚此薄彼	5.70%	8.51%

@ 在二零零三／零四年度終結的個案共有 4,661 宗，當中包括不在本署職權範圍內的個案、受條文所限不得調查的個案、經初步查訊、調解或全面調查後終結的個案（參見表 1）。

本署在二零零三／零四年度進行全面調查的個案中，確定有 47 項指稱成立。

申訴專員的建議

6.2 《申訴專員條例》規定，申訴專員在進行全面調查後，可就其提出的意見及理由作出報告，並且提出建議。這些建議大致可分為兩類：

(a) 紓解不滿的建議 —
旨在糾正錯誤，包括採取即時及長遠的補救措施；

(b) 改善行政的建議 —
旨在令有關機構改善其整體或某方面的行政，包括修訂某些制度、程序和工作方法，以糾正行政錯誤、堵塞漏洞或補救不足之處。

本人尊重政府當局制訂政策的權力，但也會不時就政策提出意見，以促使有關當局注意某些政策可能已經不合時宜，或藉此引起公眾人士的討論。

6.3 有不少投訴是針對個別人員的行動或工作態度而提出的。為了提高公共行政的質素，本署在調查後提出的建議，一般旨在協助有關機構改善服務，而非施予懲處。因此，本署甚少建議對個別人員採取紀律處分，因為我們相信這方面應該由有關機構的首長決定。簡言之，我們的目的是要求改進，而不是指責非難；是提出有建設性的意見，而不是吹毛求疵。

1 有別於以初步查訊方法處理的個案。初步查訊包括現處計劃、提供協助／作出澄清及調解方法。

6.4　本人假如認為有關機構的首長沒有就本署的調查報告採取適切的行動，即可以根據《申訴專員條例》，把報告及建議，連同其他意見，呈交行政長官。本人如認為曾有嚴重不當或不公平的情況發生，可向行政長官提交另一份報告；而在本人提交報告後一個月內，或行政長官釐定的更長期間內，該報告的文本須提交立法會省覽。

《政府覆文》

6.5　自一九九五年開始，政府當局在向立法會提交申訴專員年報後的三個月內，便會向立法會提交《政府覆文》，匯報政府部門和法定機構採取了哪些跟進行動，以落實申訴專員的建議。這項安排反映出政府當局重視申訴專員在確保政府開明問責，以及促進公共行政公平方面的職能。

落實本署的建議

6.6　申訴專員制度的主要功能，是透過適當的調查後提出建議，以改善公共行政。本署提出並獲得有關機構採納的改善建議數目，是顯示我們工作成果的一項指標。在二零零三／零四報告年度內，本署完成了 284 宗個案的全面調查及五項直接調查，並分別提出了 121 項及 88 項建議（合計 209 項），其中 197 項建議（即 94.3%）已獲有關部門及機構接納，他們正在考慮的建議則有 9 項（即 4.3%）。這些機構每落實一項建議，在公共行政方面便有所改善，為社會提供更佳的服務。

圖表 6.2
本署提出的建議數目

年度	調查投訴後提出的建議	直接調查後提出的建議	總計
1999/2000	108	30	138
2000/01	131	59	190
2001/02（$10\frac{1}{2}$ 月）	166	70	236
2002/03	173	72	245
2003/04	121	88	209

6.7　在本年度內，本署經初步查訊後終結的個案有 1,834 宗，包括現處計劃個案 203 宗及提供協助／作出澄清的個案 1,631 宗，向有關機構提出了共 223 項建議，促請他們採取補救措施或改善行政。值得注意的是，在本署進行調查期間，有關機構往往會展開內部檢討，甚至隨即採取改善措施。對於這種「自發性」行動，本署十分歡迎和讚賞；這亦證實本署經常擔當着催化改善公共行政的角色。當然，我們必須向投訴人致意，感謝他們向本署提出其個案，從而促使有關部門及機構改善公共服務。

提高公共行政的質素

6.8 有關機構接納及落實本署就改善行政提出的意見和建議，已促使公共行政在多方面得到改善，請參閱**圖表 6.3**：

圖表 6.3

公共行政得以改善的實例

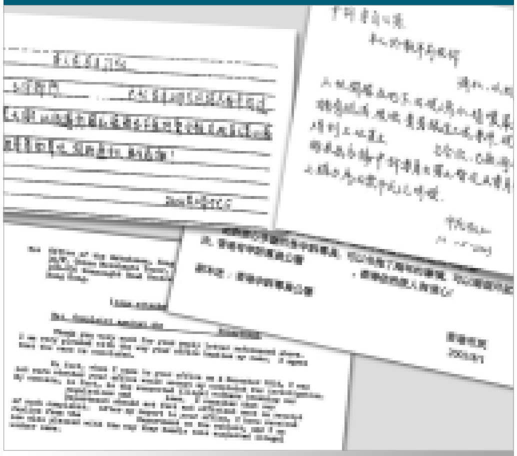
改善之處	**實例**
(1) 制定清晰的指引，以便執行職務的人員清楚了解工作程序、採取劃一的標準和發揮效率	房屋署曾調查一宗有關使用偽造文件申請公共房屋的個案。該署負責處理這宗個案的人員錯誤訂定發現罪行的日期，以致個案過了法定起訴時限。其實，房屋署規定負責人員的上司須核實法定起訴時限，但由於負責人員在處理這宗個案時兼任其上司的職位，因此沒有人再覆核法定起訴時限。 在本署提出建議後，房屋署已發出清晰的指引，確保不會再發生類似的錯誤。
(2) 為部門或機構之間的互相協調作出更好的安排	某業主在九個月內收到屋宇署就同一物業發出的三項違例建築物的清拆令和勸諭信。由於屋宇署在不同時間發出這些清拆令和勸諭信，以致他在遵守有關規定時浪費時間和金錢，因而感到受屈。本署在調查後，發覺屋宇署轄下三個小組分別就不同類別的違例建築物發出清拆令和勸諭信。雖然其中兩個小組在採取行動之前曾互相協調，但第三個小組卻與這兩個小組協調不足。 在本署提出建議後，屋宇署已發出清晰的內部指引，確保屬下各小組在向同一業主發出清拆令和勸諭信時，能夠互相協調，同步進行。
(3) 採取措施改善解答市民查詢／處理投訴的服務	投訴人不滿意某互聯網服務供應商的服務，於是向電訊管理局投訴。電訊管理局在了解投訴後，表示只可以調查違反《電訊條例》的個案。投訴人認為該局沒有適當地履行其規管職責。本署認為，該局雖然已恰當地跟進投訴，但卻沒有清晰的指引，訂明該局不會處理關於互聯網服務供應商與客戶之間因服務合約引起的投訴。 在本署提出建議後，該局已發出清晰的指引，讓屬下人員有所依循，並供市民參閱。

改善之處	實例
(4) 為屬下職員提供培訓及指引	在房屋署的建議下，某居者有其屋屋苑的業主決定成立業主立案法團。由於屋苑各座樓宇的入伙時間不同，大廈公契並不一樣，該屋苑的業主因而需要成立兩個業主立案法團，原本的屋苑管理基金亦須分拆。房屋署表示，在兩個業主立案法團成立後三個月內，便可把基金分拆，但結果未能實現，因為房屋署人員低估了分拆基金帳目的複雜程度。 在本署提出建議後，房屋署已訂定清晰的指引，並為職員提供培訓，以改善日後的服務。
(5) 落實改善服務的措施	一對夫婦擬向社會福利署（「社署」）轄下某社會保障辦事處（「保障處」）舉報一宗懷疑詐騙綜合社會保障援助（「綜援」）的個案，但該處人員卻指示他們向社署的詐騙案調查隊（「調查隊」）舉報。本署在調查後，雖然發覺投訴人指稱保障處不願受理他們的個案一事並不成立，但保障處與調查隊之間確實缺乏溝通。該署亦沒有清楚告知市民，向保障處舉報個案後，可無需再向調查隊舉報，反之亦然。 在本署提出建議後，社署已採用一站式的方法接受詐騙綜援的舉報，並向市民提供有關的資料。
(6) 為市民提供更多更清晰的資料	當行政會議在某星期二舉行會議時，投訴人前往中區政府總部請願，但卻遭該處人員阻止，理由是她沒有預先申請，她因而感到受屈，因為以個人身份請願是無須預先申請的。本署在調查後，發覺政府發出的指引只提及在行政會議舉行會議的日子請願時有特別安排，但並沒有詳細的資料。此外，指引也沒有説明有關安排是否適用於個人。 在本署提出建議後，行政司司長辦公室已修訂該份指引，訂明這些特別安排的細則，並清楚説明這份指引適用於團體和個人。

對本署服務的讚揚

6.9　本署不時會收到投訴人和有關機構的致謝信，對我們不偏不倚、全面徹底的調查工作表示讚賞。本署視讚揚為一種激勵，策勉我們繼續改進。本署亦歡迎任何有助我們改善服務的意見。

圖表 6.4
致謝信摘錄



正面的投訴文化

6.10　毫無疑問，投訴多因感到受屈或不滿而起，但這並不表示投訴都是消極和負面的。市民若真誠地作出投訴，其實只是適當地行使公民權利。有理據的投訴可以敦促政府重新檢討其政策、措施和程序，由申訴專員擔當監察的角色。投訴其實是為我們提供機會去檢討和改進工作、糾正錯誤及進行革新。公共行政也因此得以進步、發展和改善。

6.11　多年以來，我們一直向市民和《申訴專員條例》附表1所列的機構推廣正面的投訴文化。有關本署的公眾教育及宣傳推廣活動，詳載於**第七章**。